

рабочий доклад EUCAM № 20, декабрь 2018

РАБОЧИЙ ДОКЛАД

Фото: Anders Sandberg по лицензии Creative Commons



Йос Боонстра (ред.), Марлен Ларюэль,
Андрес Маразис и Тика Церцвадзе

**Новая стратегия ЕС в Центральной Азии:
углубляя отношения и обеспечивая
долгосрочность воздействия**

Новая стратегия ЕС в Центральной Азии: углубляя отношения и обеспечивая долгосрочность воздействия

Рабочий доклад EUCAM No. 20

Йос Боонстра (ред.), Марлен Ларюэль,
Андрес Маразис и Тика Церцвадзе

Содержание

- 4** Введение
- 5** Рекомендации
- 7** Подход, основанный на интересах ЕС
- 11** Часть I. Политический контекст
- 13** Часть II. Современное общество и всеохватность образования
- 16** Часть III. Возобновляемые источники энергии и взаимосвязь
- 20** Заключительный обзор

Введение

- За последнее десятилетие Евросоюз стал активной внешнеполитической силой в Центральной Азии. Он расширил дипломатическое присутствие, увеличил содействие и внедрил механизмы сотрудничества. Но и по сей день влияние ЕС в области безопасности и создания демократического общества, уважающего права человека, остается ограниченным. Пришло время эффективно задействовать созданную ЕС инфраструктуру взаимодействия с тем, чтобы углубить связи с регионом и добиться более долгосрочного влияния.
- В июне 2017 года совет ЕС принял решение до первой половины 2019 года обновить стратегию Евросоюза в Центральной Азии. Сейчас Европейская служба внешних связей разрабатывает новый вариант стратегии. Инициатива EUCAM хотела бы внести вклад в этот процесс и представить свои рекомендации. В EUCAM не стали анализировать текущую стратегию и ее внедрение, а постарались взглянуть на перспективы. Ниже представлены несколько идей о том, как в идеале должна выглядеть новая стратегия, как в плане формата, так и содержания.

По содержанию новый документ должен:

- Быть реальной стратегией, излагающей долгосрочные интересы и цели, а также тесно связанной с оперативным планированием;
- Указывать демократию и сотрудничество в области обеспечения безопасности как краеугольные камни сотрудничества;

По формату новый документ должен состоять из:

- Первой части о сути политических отношений, в которой сочетались бы двухсторонние соглашения, диалоги по правам человека, аспекты многосторонних отношений и диалоги на высоком уровне по вопросам безопасности;
- Второй части, очерчивающей две приоритетные сферы сотрудничества с каждой из стран региона: создание современного общества и всеохватные образовательные программы;
- Третьей части, касающейся всего региона, в которой были бы обозначены две общие программы, предусматривающие разную степень вовлеченности стран Центральной Азии: возобновляемые источники энергии и связь.

Этот рабочий доклад основан на коротких эссе Марлен Ларюэль, Андреаса Маразиса и Тики Церцвадзе. Редактор также консультировался с представителями академических кругов, НПО и исследователями EUCAM, членами консультативной группы и стипендиатами через опрос, проводившийся в мае-июне 2018 года. Авторы благодарят всех, кто поделился своими мыслями: Веру Аксенову, Фабьенну Боссуй, Николаса де Педро, Джорджа Гаврилиса, Жаклин Хейл, Сельби Ханову, Нафису Хасанову, Фабио Индео, Шаирбека Джураева, Наргис Касенову, Севару Хамидову, Эрику Марат, Сергея Маринина, Нушофарин Нозири, Себастьяна Пейруза, Джереми Смита и Романа Вакульчука. Авторы также благодарят Фабьенну Боссуй, Самюэля Довери Вестербая, Шаирбека Джураева, Наргис Касенову и Эрика Спортеля за их работу над предварительной версией доклада. Этот рабочий доклад - часть проекта EUCAM, поддерживаемого фондом «Открытое общество» и внедряемого центром исследований европейской безопасности (CESS) в Гронингене и European Neighbourhood Council (ENC) в Брюсселе.

Рекомендации

Подход, основанный на интересах ЕС

1. *Стройная стратегия, построенная на интересах*

В новой стратегии должны быть изложены интересы ЕС и Центральной Азии. Также, этот документ должен выступать основным рамочным документом, определяющим присутствие ЕС в регионе. Это должен быть достаточно гибкий документ, который позволил бы реагировать на крупные изменения. При этом ему необходимо быть конкретным, чтобы отвечать долгосрочным интересам. По своей сути он должен балансировать между конкретным фокусом на двусторонних отношениях и сдержанным, гибким подходом в региональном масштабе.

2. *Стратегический документ – «делать то, что правильно» и тактический – «делать правильно»*

Необходимо добиваться большей последовательности между политической стратегией и работой Еврокомиссии. Особенно это касается планирования в рамках DEVCO, а также сферы образования, торговли, энергетики, транспорта, безопасности и прав человека. Стратегия должна содержать намерения ЕС («делать то, что правильно») и служить основой тактического планирования Еврокомиссии и ее документов («делать правильно»).

3. *Стимулирование участия стран-членов ЕС*

Необходимо поощрять участие государств ЕС в формулировании новой стратегии. Сыгранная ими роль в инициировании и координировании текущего документа позволила «зацементировать» присутствие ЕС в Центральной Азии, как внутри самого Евросоюза, так и в регионе. Но для того, чтобы документ получился последовательным, необходимо, чтобы предложения стран сопровождались дополнительным финансированием с их стороны.

4. *Особый упор на гражданское общество и исследования*

Стратегия должна открыто призывать к участию в ее внедрении гражданского сообщества ЕС и Центральной Азии. В частности, ЕС необходимо способствовать созданию исследовательского центра, в том числе помочь его финансированию. Эта организация должна базироваться в регионе и поддерживать тесные связи с европейскими центрами. Она позволит ЕС получать аналитические материалы об экономике, безопасности ЦА и других сферах напрямую от источника, обладающего информацией из первых рук.

Часть I. Политический контекст

5. *Демократия*

Новую стратегию должны подкреплять демократические принципы и универсальные ценности, такие как права человека, надлежащее управление и верховенство закона. Это в прямых интересах ЕС, так как демократии отличаются большей стабильностью и более надежные партнеры, как в области торговли, так и в обеспечении безопасности.

Это также в интересах стран ЦА, поскольку демократии способны обеспечивать своим гражданам более обширные возможности. Это должен быть внутренний процесс, который ЕС может поддержать через проекты по верховенству закона и надлежащему управлению.

6. Безопасность

Пришло время придать больший вес диалогам по безопасности на высоком уровне. Для этого необходимо разработать конкретную повестку на уровне министерств. Она позволила бы запустить более ощутимые проекты, координирование которых может происходить на более низком уровне. Необходимо, чтобы темы диалогов находились в орбите интересов обеих сторон, к таким вопросам относятся, например, проблемы предотвращения актов экстремизма и пограничный контроль.

Часть II. Современное общество и всеохватное образование

7. Программа создания современного общества

Необходимо, чтобы новая стратегия заложила фундамент для развития двухсторонних индивидуальных программ сотрудничества с фокусом на многих вызовах, с которыми сталкивается Центральная Азия: проблемы миграции, развитие сельского и городского районов, стимулирование экономической деятельности на местном уровне. Программы должны подкрепляться принципами верховенства закона, надлежащего управления и мерами по противодействию коррупции. Они также должны предусматривать активное участие гражданского общества.

8. Программа всеохватного образования

Если ЕС действительно намерен продвигать развитие Центральной Азии, добиваться долгосрочности своего воздействия и большей видимости в регионе, ему необходимо инвестировать в образование. Евросоюз должен расширить свое участие и изменить подход, вкладываясь в национальные образовательные программы полного спектра: начальное, среднее, высшее образование и профессиональную подготовку. В области высшего образования ЕС следует расширять сотрудничество и программы по обмену между университетами в Европе и в Центральной Азии. К этому относится и введение предметов по изучению Евросоюза в вузах ЦА. В области профподготовки ЕС мог бы содействовать программам стажировок в Европе учащих из Центральной Азии.

Часть III. Возобновляемая энергия и взаимосвязь

9. Программа возобновляемых источников энергии

Нынешняя стратегия не оказала какого-либо значимого значения на энергетический сектор. Между ЕС и Казахстаном независимо от стратегии налажены тесные связи в этой сфере. Между ЕС и Туркменистаном особого прогресса так и не достигнуто. Новая стратегия должна сосредоточиться на вопросах, имеющих значение для всех стран региона: возобновляемые источники энергии, утилизация отходов и управление водными ресурсами. Эта программа должна содействовать странам ЦА в диверсификации источников энергии и их экономик.

10. Программа взаимосвязи

Новая стратегия ЕС должна включать программу взаимосвязи, которая имела бы прямое отношение к новой стратегии ЕС «Соединяя Европу и Азию». Упор должен быть сделан на необходимости налаживания связей между обществом в Центральной Азии и в Европе. Регион не следует рассматривать только как транзитную зону. Этот подход не принес значительной пользы Центральной Азии. Новая программа должна включать усилия по укреплению верховенства закона, что поможет странам наиболее оптимальным образом использовать приток иностранных инвестиций, поступающих благодаря китайской инициативе «Один пояс – один путь». Она также должна включать развитие региональной торговли для населения приграничных районов и содействие в области управления границами для облегчения торговли между соседними странами.

Подход, основанный на интересах ЕС

Документ какого типа?

Новая стратегия должна быть короче и емче. В ней должны быть изложены основные интересы как ЕС, так и Центральной Азии, а также основные цели. Она должна служить основным ориентиром для работы ЕС в регионе. Но необходимо отдавать себе отчет, что стратегия не должна превратиться в коллекцию чаяний и надежд, которые питает ЕС в отношении Центральной Азии.

Следует избегать аспектов, которые актуальны сейчас, но в будущем могут утратить важность. Темы последнего десятилетия – энергетическая безопасность, возможность распространения радикализма из Афганистана и конкуренция с Россией – возможно, менее актуальны сегодня. Реформы в Узбекистане и инициатива «Один пояс – один путь» также могут в будущем утратить значимость. Стратегия должна быть готова к развитию событий и проявлять гибкость, чтобы оставаться способной реагировать на крупные изменения.

Кроме того, необходимо, чтобы новая стратегия согласовывалась с другими схожими стратегическими документами. Особенно это касается Глобальной стратегии 2016 года, плана действий в области прав человека и демократии на 2015 – 2019 годы (должен быть обновлен в 2020 году); и стратегии «Соединяя Европу и Азию», принятой в октябре 2018 года.

Европейские интересы

Двигателем стратегии должны стать интересы ЕС в Центральной Азии. Благодаря опросу EUCAM, в котором приняло участие около 20 экспертов, удалось выявить шесть общих тем. Самыми главными были названы вопросы безопасности и демократии. Именно они должны служить «столпами» политики ЕС в регионе. За ними следуют общество и образование. Для этих сфер можно разработать индивидуальные программы для каждой из стран ЦА. На пятом и шестом месте – энергетика и экономика. Это темы подходят для регионального формата и могут стать точкой приложения усилий ЕС по

укреплению сотрудничества в масштабах региона. Ряд респондентов также выделили сферу ископаемых источников энергии, но авторы доклада выступают скорее за акцентирование возобновляемых источников энергии. Участники опроса практически не упоминали конкуренцию с Россией и Китаем и геополитические интересы ЕС.

Тема	Количество упоминаний
1. Безопасность, в том числе антитеррористическая деятельность и управление границами	12
2. Демократия и права человека	11
3. Общество и сотрудничество в области развития	9
4. Образование и обучение	8
5. Энергетика	7
6. Экономическое развитие и торговля	7
7. Конкуренция с Россией и Китаем	2
8. Культурный и другие виды обмена	1

Интересы Центральной Азии

Новая стратегия – это документ Евросоюза, но для процветающего сотрудничества она должна учитывать и интересы стран Центральной Азии. Согласно результатам опроса, ЕС и ЦА преследуют разные интересы. Эксперты считают, что страны региона волнуют три основных проблемы. Первое, это их признание как молодых государств, которыми часто управляют «старые правительства». Этот аспект – важная составляющая политических отношений между ЕС и ЦА. Он дает Евросоюзу некоторые рычаги для продвижения демократии и прав человека. Во-вторых, увеличение инвестиций и торговли. В этом заинтересованы обе стороны. Более того, это еще один возможный рычаг для ЕС. В-третьих, страны Центральной Азии хотели бы получить больше содействия для своей модернизации через социальные, экономические и политические реформы. В этой сфере ЕС необходимо проявить больше прагматизма. Большинство респондентов также считают, что страны ЦА менее заинтересованы в сотрудничестве с ЕС в области безопасности и энергетики. Все эти выводы свидетельствуют, что страны ЦА более открыты для двухстороннего, нежели регионального сотрудничества с ЕС.

Тема	Количество упоминаний
1. Торговля и инвестиции	12
2. Легитимизация и престиж / альтернатива России и Китаю	8
3. Образование	7
4. «Ноу-хау» и модернизация	6
5. Общество и сотрудничество в области развития	6
6. Политические реформы и надлежащее управление	4
7. Безопасность и региональное сотрудничество	2
8. Энергетическая диверсификация и управление водными ресурсами	2

Стратегия и тактика

Стратегия ЕС должна заложить основу для целей ЕС в Центральной Азии на следующее десятилетие. Ей также следует быть более привязанной к операционной деятельности ЕС. В этой сфере необходимо добиваться большей последовательности между политической стратегией и работой Еврокомиссии, в частности планированием DEVCO, в области образования, торговли, энергетики, транспорта, безопасности и прав человека. Стратегия должна определять, что собирается делать ЕС («делать то, что правильно») и служить основой для тактического планирования и документов Еврокомиссии («делать правильно»). Это благотворно отразится на последовательности действий ЕС и улучшит рычаги в распоряжении ЕС, поскольку министерские встречи могут напрямую выливаться в реальные проекты. В течение последних нескольких лет была проведена работа по упорядочиванию внешней политики Европейской службы внешних связей и программ по развитию DEVCO. Особенно это касается работы делегаций на местах. Сейчас планируется разработать новый механизм оказания содействия – инструмент сотрудничества с соседними странами, развития и международного сотрудничества (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI)). В этом связи очень важно, чтобы DEVCO разрабатывал планы в отношении Центральной Азии в соответствии с новой политической стратегией.

Важность участия стран-членов Евросоюза

У большинства входящих в ЕС стран нет насущных интересов в Центральной Азии. Они довольствуются поддержкой торговых отношений с Казахстаном и оставляют большую часть других аспектов политики институтам ЕС. Тем не менее, некоторые страны содействуют во внедрении текущей стратегии, а также на двусторонней основе сотрудничают с Центральной Азией. Их участие в региональных инициативах позволило укрепить позиции ЕС в Центральной Азии.

Но на текущей стадии существует риск, что страны-члены могут начать продвигать в новую стратегию свои собственные приоритеты и проекты. Если этим процессом не управлять, новая стратегия может превратиться в бесплодный документ, похожий на увешанную гирляндами новогоднюю елку. Участие стран-членов ЕС



Фото: Steve Evans по лицензии Creative Commons

нужно поощрять, но национальные интересы должны соответствовать приоритетам стратегии, а более специфические цели и проекты необходимо подкреплять дополнительным финансированием из национальных бюджетов.

С кем вести работу?

Институтам ЕС и странам-членам необходимо четко обозначить другие третьи стороны-партнеры. Во-первых, стратегия должна открыто призывать к участию гражданского сообщества в ЕС и в ЦА: от вузов до правозащитных организаций.

Во-вторых, стратегия должна привлекать других партнеров. ОБСЕ несколько утратила свою актуальность, но в эту организацию входят как страны ЕС, так и ЦА. Она все так же считается платформой для встреч, а ее направления работы в области безопасности, экономики и человеческого капитала совпадают с приоритетами сотрудничества Евросоюза и Центральной Азии. Присутствие НАТО в регионе также менее заметно после ухода иностранных войск из Афганистана, но блок - все еще официальный партнер ЕС, а центральноазиатские государства участвуют в его программе «Партнерство во имя мира». Евросоюзу стоит проявлять сдержанность в отношении Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Организации коллективного договора по безопасности (ОДКБ) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Эти организации – во многом инструменты Москвы и Пекина, и страны Центральной Азии не хотели бы использовать их как площадки для взаимодействия в ЕС.

Третья группа – европейские страны, не входящие в ЕС: Норвегия, Швейцария и, возможно, Великобритания. У этих стран есть своя политика в отношении региона, а также программы содействия, сравнимые по объемам с программами крупных доноров среди государств, входящих в ЕС. Норвегия активна в энергетическом секторе. Швейцария – в управлении водными ресурсами. У Великобритании есть посольства во всех пяти странах. Она активна в сфере образования. У Вестминстерского университета есть отделение в Узбекистане. Многие выходцы из региона учатся в британских вузах.

Расширяя возможности и сотрудничество в исследовательской деятельности

ЕС должен больше поддерживать исследовательскую работу. Периодическая деятельность некоторых европейских и центральноазиатских аналитических центров, краткосрочный проект «Горизонт-2020» в области отношений ЕС и ЦА, существующие связи между академическими кругами и деятельность EUCAM – этого недостаточно. В ЕС обнаруживается явная необходимость в большем понимании Центральной Азии, особенно вопросов безопасности и комплексных экономических реалий. В ЦА практически нет аналитических центров, которые могли бы снабжать информацией как регион, так и международное сообщество. Авторы предлагают ЕС инвестировать в создание аналитического европейско-центральноазиатского центра. Он должен находиться в регионе и сотрудничать с европейскими академическими кругами. Это позволит генерировать информативные исследования и укрепить связи между экспертами ЕС и ЦА.

Часть I. Политический контекст

Первая часть стратегии должна обозначить интересы ЕС и Центральной Азии, а также два ее краеугольных камня: демократия и безопасность. Она должна также обозначить политические рамки: двухсторонние и региональные.

Реалистичные двухсторонние соглашения

Сейчас активны соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Кыргызстаном, Таджикистаном и Узбекистаном. С Туркменистаном действует временное торговое соглашение, поскольку Европарламент и ряд стран-членов пока не ратифицировали соглашение о партнерстве и сотрудничестве. С Казахстаном заключено расширенное соглашение о партнерстве и сотрудничестве. В 2017 году ЕС начал переговоры по заключению схожего договора с Кыргызстаном. В июле 2018 года ЕСВС получила мандат на запуск таких переговоров с Узбекистаном.

В чем именно заключаются преимущества этих документов, остается неясным. Пока договор с Казахстаном не имел особого влияния на торговлю или процесс проведения

реформ. Расширенные договоры можно считать обновленными версиями прежних соглашений, они символ большего признания со стороны ЕС, но серьезных практических изменений они не влекут. Нет никаких гарантий, что процесс реформ в Узбекистане продолжится. Поэтому ЕС следовало бы построить более практичные отношения с этой страной в существующих условиях прежде, чем брать на себя обязательства в новом документе. ЕС не следует называть прогрессом количество подписанных новых документов. В этой сложной схеме заключения новых типов договоров и приостановке действия старых важно, чтобы у ЕС была основная стратегия, которая приводила бы его к единому знаменателю со странами ЦА.



Фото: Evgeni Zotov по лицензии Creative Commons

Соглашения о сотрудничестве

Ежегодные встречи между ЕС и Центральной Азией на министерском уровне по-прежнему важны. Они оставляют Центральную Азию на повестке Брюсселя и служат сигналом, что ЕС серьезно относится к этому партнерству. Важна и роль спецпредставителя. Он выступает «лицом» Евросоюза, а также источником информации о регионе. Свой

вклад вносит и Европарламент через комитет по иностранным делам и парламентскую делегацию по отношениям с ЦА.

Некоторые выступают за создание межрегионального форума гражданского общества по типу схожей платформы для стран Восточного партнерства. Но авторы считают, что время для этого еще не пришло. Слишком высоки риски, что европейские НПО будут уделять ему недостаточно внимания, а центральноазиатские ГОНГО напротив станут слишком активны. На настоящий момент, по всей видимости, сотрудничество в этой сфере останется двухсторонним.

Демократическая основа

Новую стратегию должны подкреплять демократические принципы и универсальные ценности, в том числе права человека, надлежащее управление, верховенство закона. Здесь нужен горизонтальный подход с двух разных позиций. Первое - это интересы ЕС. Демократическое общество – более стабильный партнер в торговле и в обеспечении безопасности (или «более устойчивый» партнер, если использовать терминологию Глобальной стратегии). Во-вторых, у демократии, возможно, сложилась негативная репутация в Центральной Азии, но ее необходимо презентовать как неперемное условие для обеспечения безопасной жизни и более широких возможностей. Процесс демократизации должен происходить изнутри (в определенной степени он идет сейчас в Узбекистане). ЕС мог бы оказывать содействие через проекты по верховенству закона и надлежащему управлению.

Права человека как часть демократии

Права человека необходимо больше увязывать с верховенством закона и управлением и, как следствие, демократией. Ежегодные диалоги по правам человека следует обозначить как основные инструменты сотрудничества. Обсуждаемые темы должны также подниматься и на других встречах. По возможности необходимо расширять участие гражданского общества. В идеале диалоги должны превратиться в менее конфронтационные встречи, но и не стать мероприятиями «для галочки».

Авторы предлагают сфокусироваться на трех связанных между собой аспектах: обсуждение наиболее серьезных нарушений прав человека; реформа судебной системы и институтов по правам человека для повышения их независимости, доступности и подотчетности; выполнение международных обязательств, в том числе рекомендаций агентств и заключений ООН и Венецианской комиссии.

Безопасность как основа

Безопасность должна стать другим краеугольным камнем, а основной платформой – ежегодные диалоги на высоком уровне по вопросам безопасности. Несмотря на начальные неудачи, вызванные недостатком интереса в ЦА, эти диалоги теперь проводятся регулярно. Интерес к ним можно дополнительно развить, если в диалогах время от времени будут принимать участие высокопоставленные представители стран-членов ЕС.

Более того, пришло время придать диалогам больший вес. Сделать это можно через

разработку более ощутимой повестки, которая могла бы выливаться в конкретные проекты. Темы должны быть интересны обеим сторонам. Одна из самых «горячих» тем – предотвращение актов экстремизма. Оба региона обеспокоены терактами, совершенными в Европе выходцами из Центральной Азии, а также угрозами нападения в регионе (в том числе недавней атакой на американцев и европейцев в Таджикистане). Согласованным ответом могло быть более углубленное сотрудничество спецслужб. При этом ЕС необходимо избегать поддержки силового аппарата, который власти задействуют для репрессий. Но сотрудничество в области мер противодействия экстремизму, в том числе на базе международных организаций, например, ООН и ОБСЕ, не теряет актуальности.

Необходимо пересмотреть сотрудничество в области управления границами. Существует мнение, что интегрированный подход потерпел неудачу. В основу новой стратегии могут лечь усилия по стимулированию торговли, но не стоит игнорировать и содействие в области безопасности в тех случаях, где оно может оказаться полезным. ЕС должен убедиться в том, что в этих проектах применяются антикоррупционные меры и принципы надлежащего управления. Необходимо поощрять участие Афганистана, хотя в ряде случаев прямая привязка к практическим аспектам повестки может вызвать трудности.

Часть II. Современное общество и всеохватное образование

На двухстороннем уровне ЕС следует сосредоточиться на создании «современного общества» и «всеохватности образования». Вместе с партнерами в ЦА ему следует разработать планы действий и направить большую часть финансирования на эти цели. Проекты по созданию современного общества должны внедрять местные органы власти и организации гражданского общества. Образовательные – также местные власти, вузы, школы и НПО. Нужно, чтобы в основе всех проектов находились принципы надлежащего управления, в том числе антикоррупционные меры.

Движение людей

В этом направлении ЕС следует продолжать начатую работу, но более четко определить вызовы, с которыми сталкиваются страны региона. ЕС уже занимается вопросами развития сельских регионов (в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане), верховенства закона (в Кыргызстане), здравоохранения (в Таджикистане) и образования (в Кыргызстане и Таджикистане). Программы по созданию современного общества должны объединить все эти темы. Нужно также уделять особое внимание последствиям трудовой миграции в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане, в том числе оказывать содействие мигрантам, вернувшимся на родину, и женщинам, брошенным их уехавшими на заработки мужьями.



В настоящее время сфокусированность ЕС на развитии сельской местности, по всей видимости, напрямую связан со стремлением сократить миграцию и смягчить ее последствия. Но сейчас проблемы в городах достигли схожего уровня чрезвычайности. Размах переселения сельского населения в города ведет к дефициту жилья, сложностям с доступом к здравоохранению, инфраструктуре (электричеству, чистой воде и т.д.) и нехватке рабочих мест. ЕС мог бы разработать инициативы по созданию городов-побратимов в ЕС и ЦА и содействовать налаживанию диалога населения и властей относительно городского планирования. Эта сфера и влияние трудовой миграции на общество повышают актуальность программ по созданию современного общества.

Все дело действительно в экономике...

Программы по созданию современного общества также должны сосредоточиться на стимулировании местной торговли и бизнеса. Местные инициативы и мелкое предпринимательство часто сталкиваются с такими трудностями, как бюрократия и процветающая коррупция.

ЕС мог бы попытаться оказать противодействие этому, поощряя заинтересованность властей в европейских инвестициях. ЕС может предоставлять техническую экспертизу по диверсификации экономики и созданию менее коррумпированной и более эффективной налоговой системы. ЕС также мог бы напрямую сотрудничать с деловыми кругами и гражданским обществом через программу инвестиций в Центральную Азию, которая может быть включена в программу по созданию современного общества. Работа по поддержке мелкого и среднего бизнеса и посреднических структур – торговых палат, туристических ассоциаций – очень важна. Ее необходимо продолжать. НПО, в том числе тесно связанные с властями, необходимо поощрять финансированием для создания рабочих мест и деловых возможностей.

Образование как долгосрочная инвестиция

Участие ЕС в образовании и его подход необходимо радикально расширить. Если ЕС действительно стремится продвигать развитие ЦА, оказать долгосрочное воздействие, повысить свою узнаваемость и не «уступать» регион России или Китаю,

он должен инвестировать в образование. Во-первых, образование лежит в основе все остальных сфер, в которых заинтересован ЕС. Для прогресса демократизации молодое поколение должно получить хорошее образование, которое позволит им работать в правительстве или гражданском секторе. Для диверсификации экономики и модернизации общества нужно образованное население. Во-вторых, образование – эта та область, в которой ЕС отличается от России и Китая. Он также может добиться здесь реальных перемен.

Авторы предлагают параллельно с программами современного общества внедрять инклюзивные образовательные программы. Курировать процесс через делегации на местах могут ЕСВС и DEVCO. Свою лепту может вносить программа «Эразмус». Здесь нужен индивидуальный подход, отличный от текущей региональной Образовательной инициативы в Центральной Азии. Ключевую роль здесь будет играть участие стран-членов ЕС, в особенности Германии, куда уже направляются на учебу многие выходцы из ЦА.

Высшее образование

В этой сфере в Центральной Азии есть много проблем: низкое качество и зарплаты, коррупция и «утечка мозгов». Региональная программа ЕС в области высшего образования должна состоять из расширения программы «Эразмус» в ЦА и программ стран-членов ЕС. В идеале ЕС следует увеличить число стипендий, сделать возможным получение двойных дипломов.

Евросоюз мог бы стать и важным игроком внутри региона. Необходимо рассмотреть перспективу балансирования общественных наук (которым в ЦА уделяется недостаточно внимания) и естественных наук, которые важны для модернизации инфраструктуры региона. ЕС мог бы поддержать успешные образовательные институты, например, академию ОБСЕ, и сотрудничать с университетами в регионе по открытию департаментов европейских наук. Это позволит познакомить студентов региона с Европой как партнером и потенциальной моделью развития. Также, ЕС мог бы поощрять европейские институты открывать кампусы в регионе, как это уже сделали Туринский и Вестминстерский университеты в Узбекистане.

Всеохватность образования

Необходимо, чтобы образовательные программы больше поддерживали начальное, среднее и профобразование. В большинстве стран системы среднего образования находятся на грани коллапса. Учителя получают недостаточно, школы находятся в плачевном состоянии. На этом секторе также сказывается миграция населения из сельской местности в города. В результате становится все сложнее поддерживать школьные учреждения в сельской местности и обеспечивать достаточное количество мест в школах в городе.

Со схожими трудностями сталкиваются и институты среднего образования. Здесь также существует риск раскола системы на школы с низким уровнем качества обучения, частные и религиозные школы. Все это может способствовать дальнейшему расслоению в обществе.



Начальное и среднее образование – это долгосрочные инвестиции. Профессиональное образование позволит в среднесрочной перспективе восполнить пробелы в обществе. В этой сфере у ЕС есть много вариантов. Одна идея заключается в содействии заинтересованным европейским компаниям в приходе в ЦА. Это будет способствовать созданию рабочих мест, откроет возможности для обучения и стажировок в Европе. Другой вариант – профобразование в строительном секторе для трудовых мигрантов, возвращающихся на родину. Обучение и распространение европейского опыта могут пригодиться как госслужащим, так и НПО и стартапам.

Часть III. Возобновляемые источники энергии и взаимосвязь

Одно из достоинств ЕС – это его опыт интеграции и сотрудничества. Многие страны навязываемому им извне региональному сотрудничеству предпочитают двухсторонние связи с Евросоюзом. Поэтому ЕС должен инвестировать в региональное сотрудничество только в том случае, если Центральная Азия демонстрирует искреннюю заинтересованность в нем. Это означает, что темы должны быть подходящими, а процессы и участие в нем – гибкими. Этим критериям могут отвечать две сферы для регионального сотрудничества: инициатива в области возобновляемых источников энергии, в том числе управления водными ресурсами, а также программа взаимосвязи, которая соединит в себе верховенство закона, торговлю и управление границами.

Является ли энергетическая сфера приоритетной? Действующая стратегия не оказала какого-либо значимого воздействия на вопросы энергетики. Между Европой и Казахстаном существуют

крепкие связи, не зависящие от текущей стратегии. До настоящего момента отношения в области энергетики между Европой и Туркменистаном не продвинулись (ЕС пока так и не открыл делегацию в Ашгабате, что может указывать на отсутствие интереса в Брюсселе). Кроме того, связи между европейскими и центральноазиатскими компаниями налажены, также независимо от стратегии.

Даже с учетом того, что подписанное в августе 2018 года соглашение о делении Каспийского моря улучшило перспективы поставок туркменского и, возможно, даже казахстанского газа в Европу, такое развитие вряд ли будет иметь место в ближайшие десятилетия. На то есть две причины. Во-первых, туркменские газ необходимо транспортировать через несколько стран «риска», таких, как Азербайджан и Турция, а эти государства могут изменить свою позицию по вопросам транзита. Во-вторых, потребность в газе в Европе снижается. Все большее значение приобретает диверсификация источников энергии, а газ все чаще ввозится в сжиженной форме. Стратегия ЕС в Центральной Азии должна сосредоточиться на содействии в области диверсификации экономики для снижения зависимости от ископаемых источников энергии. Это касается и экспорта, и потребления.

Фокус на возобновляемых источниках энергии

Новая стратегия должна сосредоточиться на вопросах, которые важны для всех пяти стран региона. Сам ЕС медленно отходит от ископаемых энергоресурсов, возобновляемые источники энергии становятся все более важным элементом его энергетической политики. Географически Центральная Азия идеальный регион для выработки солнечной, ветряной и гидроэнергии. Но здесь есть и трудности. Возможно, в Центральной Азии нет достаточной политической воли. Казахстан и Туркменистан продолжают быть фактически целиком зависимыми от ископаемых источников. Кыргызстан и Таджикистан во многом зависят от ГЭС. В странах региона также могут существовать опасения, что развитие возобновляемых источников энергии приведет к снижению экспорта энергоресурсов и росту цен на электроэнергию на внутреннем



Фото: Thomas Lipanek по лицензии Creative Commons license.

рынке. С другой стороны, в Центральной Азии понимают, что диверсификация в энергетической сфере лежит в основе столь необходимой экономической диверсификации. Более того, они хотели бы привлечь европейские инвестиции и экспертизу в этой области.

Региональная программа позволит обсуждать основы сотрудничества в сфере «зеленой энергетики» и повышать информированность в Центральной Азии для обновления и изменения политики стран региона. ЕС также мог бы поощрять европейские компании инвестировать в этот сектор в ЦА и создавать синергию с другими партнерами, например Японией и Южной Кореей. Со странами, готовыми на реальные реформы, можно разрабатывать двухсторонние проекты в сфере возобновляемых источников энергии, а также энергетической эффективности, управления водными ресурсами и переработки отходов.

Водный компонент

У ЕС есть опыт в области содействия Центральной Азии в управлении водными ресурсами. Евросоюз – один из немногих партнеров, занимающихся этой важнейшей для региона проблемой. ЕС мог бы выступать посредником между странами при условии их согласия. Необходимо проанализировать существующую инициативу в области водных ресурсов и окружающей среды и сделать ее частью программы по возобновляемым источникам энергии. Новая стратегия должна обозначить готовность ЕС содействовать в решении водных споров и в вопросах интеграции управления этим ресурсом. Стратегия также должна признать, что это, в первую очередь, вопросы внутренней политики и к ним необходимо подходить через призму противодействия ненадлежащему расходованию воды, создания новой инфраструктуры и повышения квалификации людей, работающих в данном секторе.

Программа взаимосвязи: что и с чем мы хотим связать?

В более узком смысле связь здесь имеет отношение к торговле и транзиту. В более широком – относится к цифровым связям, контактам между людьми, образованию, деятельности НПО и т.д.

Авторы предлагают новую программу в этой сфере, которая делает основной упор на верховенстве закона, торговле и границах. Эта программа должна быть увязана со стратегией ЕС «Соединяя Европу и Азию». Она должна стремиться соединять Европу и Центральную Азию через торговлю, инвестиции, общество, образование, а не связывать Европу и Китай, трактуя ЦА как транзитную зону. Верховенство закона как компонент (на основе полученных уроков в рамках действующей инициативы по верховенству закона) может содействовать Центральной Азии в более продуктивном использовании потока иностранных инвестиций, в основном поступающих по каналам инициативы «Один пояс – один путь». В программе могут сочетаться разные проекты (в том числе БОМКА). Она также способна предоставить странам ЦА возможность выбирать, в каких проектах они хотели бы участвовать. Необходимо также предоставить доступ к проектам Монголии и Афганистану.

Мы все хотим больше торговли

Программа взаимосвязи должна особо выделять развитие торговли. ЕС занимает удачную позицию в этой сфере. Он считается надежным партнером, от которого ЦА рассчитывает получить больше инвестиций.

Во-первых, ЕС мог бы продвигать новый инвестиционный режим, основанный на правилах. Хорошим началом стало бы создание региональной торговой палаты, которая давала бы доступ к технологиям и консультативной помощи, организовывала торговые ярмарки и бизнес-форумы. Ее основной задачей было бы упорядочивание инвестиционных правил и налаживание связей между инвесторами и местными партнерами. Торговая палата также могла бы содействовать сотрудничеству стран ЦА и их возможностям по защите своих экономик от китайских инвестиций и проектов по инфраструктуре, не несущих прямой пользы региону.

Во-вторых, необходимо расширять аналитическую базу с тем, чтобы учитывать уроки, полученные в других регионах, и лучше разбираться в инвестиционных и торговых особенностях столь комплексного региона как ЦА. Здесь свою роль мог бы сыграть уже предложенный выше исследовательский центр.

Границы и связи

Программу БОМКА необходимо продлить до 10 фазы и включить в новую стратегию. Она должна стать частью регионального компонента (проектом, связанным с диалогами на высоком уровне по вопросам безопасности). Она также должна стать частью программы связи, поскольку БОМКА имеет потенциал в сфере укрепления торговли. В целом, программу позитивно воспринимают в регионе, чего нельзя сказать о ее посыле относительно интегрированного управления границами. После 15 лет проектов и сотрудничества никуда не делись ни коррупция, ни препятствия на пути торговли и наркотрафик. Среди правящей элиты региона явно отсутствует политическая воля.

БОМКА может и в дальнейшем объединять страны на политическом уровне с тем, чтобы они адаптировали свои подходы к управлению границами и укрепляли сотрудничество. Но фокус необходимо делать на расширении торговли – как в рамках инициативы «Один пояс – один путь», так и инициативы по трансграничной торговле на местном уровне. Последний элемент очень важен, так как развитие приграничных населенных пунктов тесно связано с двумя другими, национальными, программами, предлагаемыми в этом докладе: в области построения современного общества и образования.

В идеале, БОМКА должна сосредоточиться на границах между странами региона - здесь работает немного доноров, а потенциал улучшается, - а не на границах с Афганистаном, где доноров значительно больше, а страны ЦА способны сами воспользоваться уже предоставленным им оборудованием и плодами проведенного обучения. ОБСЕ остается естественным партнером в этой сфере. Необходимо поощрять участие стран-членов в координировании программ по управлению границами.

Заключительный обзор

Представленная ниже таблица может послужить основой для новой стратегии ЕС в Центральной Азии:

Стратегия ЕС в ЦА - 2019	1 Компонент	2 Компонент
<p><i>Часть I</i> Сочетание национального и регионального элементов</p>	<p>Демократия</p> <ul style="list-style-type: none"> Обновленные диалоги по правам человека, включающие последующую деятельность по итогам встреч, направленную на проведение реформ 	<p>Безопасность</p> <ul style="list-style-type: none"> Повестка диалогов на высоком уровне по вопросам безопасности, которая служила бы операционной структурой для совместных проектов
<p><i>Часть II</i> Национальный аспект</p>	<p>Программы современного общества</p> <ul style="list-style-type: none"> Миграция Динамика развития городских и сельских районов Местная торговля 	<p>Программы всеохватного образования</p> <ul style="list-style-type: none"> Высшее образование Начальное и среднее образование Профессиональная подготовка
<p><i>Часть III</i> Региональный аспект</p>	<p>Программа возобновляемых источников энергии</p> <ul style="list-style-type: none"> Возобновляемые источники энергии Управление ликвидацией и переработкой отходов Управление водными ресурсами 	<p>Программа взаимосвязи</p> <ul style="list-style-type: none"> Региональная и международная торговля Верховенство закона Границы



EUCAM

EUCAM был запущен в 2008 году мозговым трестом FRIDE для мониторинга внедрения Стратегии Европейского союза в отношении Центральной Азии. Со временем проект превратился в информационный узел, публикующий информацию на более широкие темы, касающиеся отношений Европы и Центральной Азии. В сотрудничестве с CESS проект сосредоточится, как и прежде, на привлечении внимания к вопросам европейско-центральноазиатских отношений.

В частности, в рамках EUCAM планируется:

- Критично и конструктивно анализировать европейскую политику в Центральной Азии.
- Информировать о деятельности Европы в Центральной Азии путем углубленных аналитических исследований.
- Подчеркивать важность Центральной Азии и европейского присутствия в регионе, а также обсуждать деятельность Европы внутри сообществ в Центральной Азии.
- Расширять сеть экспертов и организаций из этих двух регионов и предоставлять им площадку для диалога.



CESS

Центр исследований европейской безопасности (CESS) был основан в начале 1990-х годов. Изначально он занимался исследованиями и программами, направленными на стимуляцию демократических реформ в оборонной сфере в Центральной и Восточной Европе. Сейчас CESS специализируется на проведении обучающих мероприятий в Юго-Восточной и Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии. CESS выступает за демократию и верховенство закона и делает особый упор на продвижении свободных выборов, подотчетности правительств, сильных парламентах, разнообразном гражданском обществе, критически настроенных СМИ и демократическом надзоре над сектором безопасности. Офис CESS расположен в Гронингене в Голландии.



Проект осуществляется при поддержке фонда "Открытое общество".